

# Metodické doporučení

1/2019

k postupu OSPOD při podávání návrhů na vydání  
předběžného opatření

Krajský úřad Středočeského kraje  
Odbor sociálních věcí, Oddělení sociálně-právní ochrany dětí

2019

Orgány sociálně-právní ochrany dětí obecních úřadů obcí s rozšířenou působností Středočeského kraje jsou dlouhodobě metodicky vedeny ze strany krajského úřadu, jako nadřízeného správního a metodického orgánu, k využívání předběžných opatření z hlediska zákonnosti a oprávněnosti zejména s ohledem na podávání návrhů na vydání předběžného opatření dle ustanovení podle § 452 odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZŘS“), tzv. rychlých předběžných opatření (dále jen „*rychlá předběžná opatření*“) a předběžných opatření ve smyslu ustanovení § 74 – § 77 zákona č. 99/19\*63, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen o.s.ř.“), tzv. pomalých předběžných opatření (dále jen „*pomalá předběžná opatření*“).

V této souvislosti je třeba nejprve posoudit dvě základní ústavně - právní zásady. Z čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod vyplývá, že „*každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“. V návaznosti na to je pak třeba vnímat zásadu vyjádřenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle které „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“. Na základě této kombinace pak zcela jednoznačně vyplývá zásada zákonnosti orgánů veřejné moci při výkonu veřejné moci, kterou je třeba vnímat ve specifickém postavení oproti subjektům, které toto postavení nemají (právnícké a fyzické osoby).

**Zásada zákonnosti** je zároveň upravena v samotném správním řádu, tedy obecném právním předpise, kterým je orgán sociálně-právní ochrany dětí, jakožto orgán veřejné moci vázán. Jakákoli činnost správního orgánu je přitom posuzována podle naplnění a dodržení základních zásad činnosti správního orgánu vyjádřených v části první správního řádu. Dle ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu „*Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena*“. Uvedená zásada tedy zcela jasně dává vodítka pro vnímání oprávnění OSPOD a zapovídá, aby jednal nad rámec oprávnění a povinností, které mu jsou zákonem **výslovně** svěřeny.

Oprávnění a povinnosti OSPOD jsou přitom specificky obsaženy v zákoně o SPOD, kterým je OSPOD povinen se při své činnosti řídit, při zachování základních zásad činnosti správního orgánu. Zákon o SPOD pak upravuje návrhová opatření OSPOD, kterými může při svém výkonu sociálně-právní ochrany dětí disponovat, bez ohledu na to, zda se jedná o postavení výkonu sociálně-právní ochrany dětí při výkonu kolizního opatrovníka nebo u dítěte vyhodnoceného jako ohrožené ve smyslu §6 zákona o SPOD. V každé z uvedených rolí je totiž OSPOD stále orgánem veřejné moci a je tedy podřízen zásadám činnosti správních orgánů, a tedy i požadavku zákonnosti svých postupů.

## Oprávněnost podání návrhu na vydání předběžného opatření

Návrhová oprávnění OSPOD jsou v zákoně o SPOD zakotvena v § 14 odst. 1, v § 16, v § 28 a v § 37 odst. 3 (případně též v § 19 odst. 2, jde-li o návrhová oprávnění krajské pobočky úřadu práce na stanovení výše výživného na dítě, jemuž je poskytován příspěvek na úhradu potřeb dítěte, a na výkon rozhodnutí o stanovení výše výživného).

V případě návrhových oprávnění dopadá na OSPOD v oblasti předběžných opatření ustanovení § 16 zákona o SPOD. Toto ustanovení přiznává OSPOD oprávnění podat návrh na nařízení předběžného opatření **pouze ve vztahu ke dvěma speciálním předběžným opatřením**, upraveným v ZZŘS. Jde o:

- **tzv. rychlé předběžné opatření** (dále jen „*rychlé předběžné opatření*“) podle § 452 odst. 1 ZZŘS, které lze podle citovaného ustanovení nařídit v situaci tzv. bezprostředního nepřiměřeného ohrožení dítěte za splnění kumulace podmínek bezprostřednosti, nepřiměřenosti a ohroženosti.
- **předběžné opatření podle § 400 a násl. ZZŘS**, lze nařídit v situaci, kdy je dítě vystaveno tělesnému nebo duševnímu násilí ze strany rodiče nebo jiné osoby, která žije s dítětem ve společné domácnosti.

Je tedy zřejmé, že na situace, týkající se oddělení dítěte od jeho rodiče a umístění dítěte do náhradní péče, z uvedených předběžných opatření dopadá **pouze předběžné opatření podle § 452 odst. 1 ZZŘS**. Oprávnění OSPOD podat návrh na vydání předběžného opatření pouze při splnění podmínek v situaci bezprostředního nepřiměřeného ohrožení dítěte přitom plně odpovídá ustanovení § 924 OZ, který taktéž omezuje možnost předběžné úpravy poměrů na situace, kdy se dítě ocitne „*ve stavu nedostatku řádné péče bez ohledu na to, zda tu je či není osoba, která má právo o ně pečovat, anebo je-li život dítěte, jeho normální vývoj nebo jeho jiný důležitý zájem vážně ohrožen nebo byl-li narušen*“. Zcela se tak překrývá s důvody, pro které lze nařídit rychlé předběžné opatření.

Podání návrhu mimo uvedené, zákonem svěřené pravomoci, tak musí být vnímáno ze strany orgánu veřejné moci jako protizákonné a zcela v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, které jsou základním vodítkem pro vnímání jistoty postupů v souladu se zákonem a právy jednotlivých účastníků řízení.

## Splnění zásad legality, legitimacy a zákonnosti

Využití návrhu na vydání pomalého předběžného opatření oproti využití tzv. rychlého předběžného opatření za situace bezprostředního ohrožení dítěte tedy nelze vnímat jako postup, který naplní zásadu zákonnosti (legality), legitimacy a přiměřenosti (proporcionality), přičemž legitimita a přiměřenost je v případě výkonu SPOD vedena prostřednictvím institutu nejlepšího zájmu dítěte. Součástí nejlepšího zájmu dítěte je i jeho procesní rovina, která v souladu s právem na spravedlivý proces zajišťuje oprávnění dítěte vyjádřit se k provedeným důkazům, včetně vyjádření vlastního názoru. Toto právo je pak vyjádřeno jednak v čl. 9 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte, podle kterého „*v jakémkoli řízení podle*

*odstavce 1 se poskytuje všem dotčeným stranám možnost zúčastnit se řízení a sdělit svoje stanoviska“*, tak i v ustanovení § 8 zákona o SPOD.

Zatímco rychlé předběžné opatření při splnění podmínky bezprostřednosti ohrožení naplní znaky legitimacy (vhodnosti opatření a vnímání potřebnosti takového opatření), zákonnosti (zákonné oprávnění k jeho podání) a přiměřenosti (porovnání získaných práv nad těmi, která budou omezena v rámci testu proporcionality) nebudou tyto požadavky splněny u pomalého předběžného opatření. OSPOD k takovému opatření nebude mít, jak bylo uvedeno, zákonné oprávnění a nebude tedy splněn požadavek zákonnosti. Rovněž nebude prokázána vhodnost a potřebnost zvoleného opatření, pokud dítě není bezprostředně ohroženo a konečně splněn nebude ani požadavek přiměřenosti. Pokud totiž nebude situace ukazovat na bezprostřední ohrožení dítěte, nebude jakýkoli přijatelný důvod zasáhnout takto radikálně do ústavně chráněného práva na rodinný život, vyjádřeného i v ustanovení § 5 zákona o SPOD, kdy je předním hlediskem sociálně právní ochrany „*vzájemné právo rodičů a dětí na rodičovskou výchovu a péči*“, a tedy do autonomie rodiny. Navíc pak bude narušeno právo samotného dítěte na spravedlivý proces, jak bylo uvedeno v předchozím odstavci.

Z logické konstrukce vyplývá, že toto právo může být narušeno pouze za situace, kdy samotná rodičovská péče a výchova dítě ohrožuje v takové intenzitě, že je třeba do tohoto práva zasáhnout, přičemž tomuto zásahu odpovídá legitimně opět pouze institut rychlého předběžného opatření. Zásah neodpovídající takové situaci může být totiž jen těžko napravitelný a navratitelný (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 1586/09). Jinak řečeno, **buď situace dítěte svou závažností a intenzitou naplňuje znaky situace, v níž lze dítě považovat za vystavené bezprostřednímu nepřiměřenému ohrožení jeho příznivého vývoje, a pak by měla být řešena rychlým předběžným opatřením, anebo nikoli, pak situaci dítěte nelze vůbec v rámci předběžné úpravy poměrů dítěte řešit a je nezbytné vyčkat meritorního rozhodnutí soudu.** Nelze přitom nijak přihlížet k časové náročnosti samotného případného soudního řízení, které nemůže jakkoli ospravedlnit narušení spravedlivého procesu a práv dítěte.

Upozornit je třeba také na to, že samotné rychlé předběžné opatření skýtá důležité roviny přezkoumatelnosti a dočasnosti, kdy je nařizováno na dobu 1 měsíce a následně je přezkoumávána jeho potřebnost v souvislosti se zásadou zákonnosti. K nutnosti tohoto požadavku se vyjádřil i ústavní soud v nálezu ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. I. ÚS 2903/14.

Jako zcela nepřijatelnou je třeba vnímat situaci, za které je návrh na vydání pomalého předběžného opatření ze strany OSPOD součástí podání návrhu na ústavní výchovu (výchovné opatření), kdy bude stejně platit nenaplnění základních zásad uvedených v této kapitole. Faktické podání takového návrhu se ve svých důsledcích a tedy posouzení celkové zákonnosti nijak nebude lišit od podání návrhu na pomalé předběžné opatření.

## Situace pro využití tzv. pomalého předběžného opatření

Pokud by mohlo být předběžné opatření využito v souladu s uvedenými zásadami, bude se jednat o **situace zcela výjimečné a zároveň nesporné**, které jsou uvedeny i v komentáři k zákonu o SPOD, kdy *„je nutné aprobovat faktický stav v oboru soukromého práva“*, a jako příklad uvádí situaci, kdy *„prarodiče nebo starší sourozenec se ujme péče o dítě po autonehodě, při níž oba rodiče dítěte zahynuli, a s ohledem na okolnosti případu je nezbytné právní postavení dítěte urychleně upravit, přestože by dle mínění soudu situace svou intenzitou ještě nenaplnovala podmínky pro předběžnou úpravu poměrů dítěte podle § 924 občanského zákoníku“*. I zde však bude moci tento stav upravit sama fyzická osoba podáním vlastního návrhu na vydání předběžného opatření.

V tomto kontextu pak krajský úřad vnímá jako nesporný stav situaci využití pomalého předběžného opatření v případech **přemístění dítěte z jednoho ústavního zařízení do jiného** v situacích, kdy je např. takové umístění nutné realizovat z důvodu pokračování ve studiu a za situace, kdy sám nezletilý s tímto přemístěním souhlasí. V takových případech je potřeba sledována nejlepším zájmem dítěte, avšak stav nenaplnuje podmínku bezprostřední ohrožení. Legitimita takového opatření ovšem téměř nikdy nenastane za situace, kdy by o přemístění žádalo samo ústavní zařízení z důvodu např. zvyšujících se výchovných problémů dítěte. Zde totiž bude obtížně naplněn požadavek nespornosti, kdy by samo dítě o takové přemístění žádalo a jeho přemístění bude motivováno pouze přáním ústavního zařízení. Použití pomalého předběžného opatření v této situaci by však bylo porušením práva dítěte na spravedlivý proces a nenaplnovalo by základní požadavky legality a legitimacy.

V případě výjimečného využití pomalého předběžného opatření tedy bude kladen nárok na OSPOD, aby prokázal, že je tato volba zcela v souladu se zásadou proporcionality a respektuje nejlepší zájem dítěte, včetně dodržení práva dítěte vyjádřit se ke všem skutečnostem dle ustanovení § 8 zákona o SPOD, a s tímto názorem následně přiměřeně nakládat v souladu s rozumovou a volní vyspělostí dítěte. Nikdy přitom nemůže být samotným důvodem pro takový krok obtížné chování dítěte v zařízení pro výkon ústavní výchovy, jelikož je třeba předpokládat, že umístění dítěte v takovém typu zařízení znamená umístění do prostředí vybaveného dostatečnou pedagogickou kapacitou pro zvládnutí náročného chování dítěte, kdy je pouze na daném zařízení, aby pro jeho stabilizaci využilo své pravomoci a případně další odborníky z oblasti etopedické, psychologické apod. Takové chování je třeba vnímat v kontextu nejlepšího zájmu dítěte a hledat příčiny takového chování, místo jeho sankcionování přemístěním do jiného „přísnějšího“ typu zařízení.

## Využívání tzv. pomalého PO při výkonu kolizního opatrovnictví

Doposud uvedená argumentace pro zákonnost využití pomalého předběžného opatření je třeba uplatnit i v případech výkonu kolizního opatrovnictví. Případná argumentace využití pomalého předběžného opatření v souvislosti s účastenskými oprávněními nebude nasedat na výkon kolizního opatrovnictví ze strany OSPOD, které je stále podřízeno zásadám činnosti správních orgánů a OSPOD se nemůže svého postavení orgánu veřejné moci v těchto případech nijak vzdát. Koneckonců je mu díky ustanovení § 54 zákona o SPOD dáno oprávnění vést v takovém případě spisovou dokumentaci.

Stejně tak bude muset OSPOD kromě samotné zákonnosti vnímat i legitimitu a legalitu využívání tohoto opatření pro úpravu poměrů dítěte, ve kterém roli kolizního opatrovníka zastává.

OSPOD musí totiž brát na zřetel, že předběžným opatřením je samo dítě, které zde OSPOD zastupuje, kráceno na svých procesních právech. Ta přitom neexistují samoučelně a právě OSPOD je povinen v roli kolizního opatrovníka tato práva beze zbytku chránit. Návrh na vydání pomalého předběžného opatření odůvodněný ze strany OSPOD rychlostí samotného rozhodnutí nemůže obstát. Jakékoli takové rozhodnutí totiž závažným způsobem zasahuje do práva dítěte na oba rodiče a OSPOD nemůže ze své role „zástupce dítěte“ nikdy objektivně prokázat, že je tento zásah přiměřený a potřebný.

Pokud by již tento požadavek byl naplněn, znamená to splnění předpokladu, aby byla taková ochrana účinně **poskytnuta druhým rodičem, jakožto zákonným zástupcem** s plnou rodičovskou odpovědností a tedy i vlastními účastenskými oprávněními. V případě, že takovou ochranu není schopen zajistit ani druhý rodič, dochází k vyhodnocení **bezprostředního nepřiměřeného ohrožení příznivého vývoje dítěte**, kterému v procesní rovině **odpovídá** rychlé předběžné opatření.

Zcela nepřípustné přitom je, aby zástupce dítěte podléhal tlaku rodičů a jejich představám řešení situace, pokud musí být jeho předním hlediskem zájem dítěte a ochrana jeho účastenských práv. OSPOD v roli kolizního opatrovníka je vždy třeba vnímat jako nástroj, jehož prostřednictvím stát zajišťuje skutečnou a účinnou účast dítěte v soudním řízení, tj. účinný přístup dítěte ke spravedlnosti – tedy nikoli rodičům. **Tento nástroj přitom musí splňovat alespoň základní požadavky na jeho kvalitu.** Tato kvalita však není nikdy v případě podání návrhu na pomalé předběžné opatření zajištěna, pokud se dítě ocitá před soudem bez řádného zastoupení (byť má formálně opatrovníka), s výjimkami výše uvedenými, avšak nespadaajícími do výkonu kolizního opatrovnictví.

Pokud by již samo dítě žádalo v rámci svého zastoupení o vydání pomalého předběžného opatření, bude opět třeba primárně jednat s rodiči o plnění jejich rodičovské odpovědnosti a posoudit, zda se nejedná o bezprostřední ohrožení dítěte. Zároveň bude OSPOD oprávněn vzniklou situaci a přání dítěte přednést soudu, a to ne v rámci návrhu, ale prostřednictvím zjišťování názoru dítěte k dané věci. V opačném případě, kdy by OSPOD podal pomalé předběžné opatření, nebude **moci prokázat, že by jako kolizní opatrovník jednal v souladu s nejlepším zájmem dítěte a svoji roli tak vykonával v souladu s očekáváním, které je na něj právními předpisy kladeno.**

Závěrem je třeba zdůraznit, že uplatnění jiného než výše uvedeného doporučeného postupu správního orgánu při podávání návrhů na vydání předběžného opatření je porušením nejen uvedených zásad činnosti orgánů veřejné správy, ale také porušení zásady legality a legitimacy, jakožto zásad ústavních, **jejichž nedodržování se následně může promítnout do zjištěných nedostatků při výkonu kontroly přenesené působnosti či odpovědnosti za nesprávný úřední postup dle zákona o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím.**